

# DA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DA EXECUÇÃO DE TUTELAS JURISDICIONAIS EM MANDADOS DE SEGURANÇA

ISABEL CECÍLIA DE OLIVEIRA BEZERRA

*Advogada da União em Fortaleza*

*Especialista e Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará*

*Sumário:* 1. Introdução – 2. Conceito – 3. Finalidade – 4. Natureza jurídico-material – 5. Natureza jurídico-processual – 6. Direito comparado – 7. Previsão legal – 8. Hipóteses de cabimento – 9. Legitimidade ativa – 10. Competência. 11. Fundamentos – 12. Prazo para o ajuizamento – 13. Processamento – 14. Decisão que aprecia o pedido – 15. Efeitos da decisão que aprecia o pedido – 16. Recursos cabíveis – 17. Conclusões

**PALAVRAS CHAVE:** Processo Civil. Mandado de Segurança. Tutela. Recursos. Efeitos recursais.

## 1. Introdução

As pessoas jurídicas de Direito Público ou a estas equiparadas, na tutela dos interesses públicos primários, podem postular judicialmente a suspensão dos efeitos da execução provisória de tutelas jurisdicionais deferidas em mandados de segurança. A doutrina, entretanto, mormemente a relevância da matéria, não tem prestigiado o seu estudo, permanecendo nebulosos diversos aspectos a ela atinentes, todos imprescindíveis à sua operacionalização.

O presente trabalho, portanto, tem por finalidade contribuir para o esclarecimento de diversos aspectos relacionados ao aludido pedido

de suspensão, a partir do estudo das normas jurídicas, da doutrina precedente e da aplicação prática do instituto jurídico, principalmente pelo Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

## 2. Conceito

A suspensão dos efeitos da execução de tutelas jurisdicionais deferidas contra os interesses públicos primários em mandados de segurança, instituto jurídico previsto nas Leis n. 4.348/64 e n. 8.038/90, conforme a própria denominação esclarece, deve ser conceituada como o provimento jurisdicional deferido pelos Presidentes dos Tribunais nacionais, mediante prévia postulação formalizada por pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado a ela

equiparada, que determina a paralisação ou cessação temporária dos efeitos normais decorrentes da execução provisória de tutelas cautelares, tutelas antecipadas ou sentenças, nos casos legalmente previstos, quando estas possam causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

### 3. Finalidade

Não divergem os doutrinadores sobre a finalidade do instituto em análise. Ele colima a proteção de interesses públicos primários, mediante a prevenção da verificação de graves lesões aos interesses próprios da coletividade, dentre os quais aqueles identificados na maioria das normas que regem a matéria, como a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas.

### 4. Natureza jurídico-material

A natureza jurídico-material da suspensão dos efeitos da execução de tutelas jurisdicionais deve ser concebida como o exercício jurisdicional do Poder de Polícia<sup>1</sup> do Estado. Com efeito, considerando que o instituto em análise determina a paralisação ou

cessação temporária dos efeitos normais decorrentes da execução provisória de tutelas cautelares, tutelas antecipadas ou sentenças, mitigando, no caso concreto, diversos direitos processuais das partes com estas beneficiadas, não podemos olvidar que ele suprime ou limita, nos casos concretos, direitos individuais em favor dos interesses públicos. Consoante ressaltou o Superior Tribunal de Justiça, “o argumento de periclitación do direito do particular cede espaço ao interesse social resguardado pela norma” (STJ – AGSS 718/AM – DJ DATA: 03/05/1999 PG: 00085 – MIN. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO).

Somente o Poder de Polícia do Estado, portanto, seria capaz de fundamentar e justificar a existência do instituto em questão: a pessoa jurídica de direito público, principal legitimado ativo, não age visando à proteção de interesses próprios, interesses públicos secundários, mas de interesses públicos primários, “no supremo interesse da sociedade”.<sup>2</sup>

O pedido de suspensão, pois, deve ser concebido como “autêntico mecanismo de aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado<sup>3</sup>, nas hipó-

1 Neste sentido, entende J. M. Othon Sidou (SIDOU, J. M. Othon. *Habeas corpus*, mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas data*, ação popular – As garantias ativas dos direitos coletivos. Rio de Janeiro: Forense, p. 211, 2000.).

2 *Idem* i, p. 211.

3 Neste sentido também entendem Arruda Alvim e Cassio Scarpinella Bueno. (ALVIM, Eduardo Arruda. BUENO, Cassio Scarpinella. WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Aspectos polêmicos e atuais do mandado de segurança – 51 anos depois. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002; BUENO, Cassio Scarpinella. Liminar em mandado de segurança – Um tema com variações. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999).

*teses em que aquele seja mais evidente. (...) Em sua sede, deve-se ver o interesse do Estado, mas, acima de tudo, o da própria sociedade”.*<sup>4</sup>

## 5. Natureza jurídico-processual

O pedido de suspensão da execução dos efeitos de tutelas jurisdicionais possui natureza jurídico-processual de incidente processual<sup>5</sup>, eis que se trata de questão jurídico-processual superveniente e acessória, que surge durante o curso do processo, exigindo manifestação jurisdicional cujos efeitos necessariamente sobre este se projetam. Deste modo, o pedido de suspensão somente pode ser interposto, quando ainda pendente a resolução definitiva da demanda, ou seja, quando ainda não verificado o trânsito em julgado da decisão meritória, como, neste sentido, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal ((STF – SS 817 AGR/PA – MIN. SEPULVEDA PERTENCE – DJ DATA: 20/10/95 PG: 35261).

Não possui o pedido de suspensão natureza jurídico-processual de recurso ou de sucedâneo recursal<sup>6</sup>, eis que diversos dos elementos es-

senciais destes caracterizadores não se fazem presentes. O pedido de suspensão não pressupõe situação de gravame ou sucumbência, não tem por objeto a impugnação do conteúdo da decisão jurisdicional, nem objetiva sua reforma ou nulidade. Colima, unicamente, a suspensão provisória dos efeitos da execução de provimento jurisdicional com o objetivo de evitar grave lesão à bens jurídicos da coletividade.

Sobre este aspecto, o Superior Tribunal de Justiça destacou que, “*a augusta via da suspensão de segurança (indevidamente manejada como substitutivo da instância recursal adequada) não comporta pretensão de reforma de decisão adversa*”. (AGSS 726/PR – MIN. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO – DJ DATA: 31/05/1999 PG:00070).

Devemos observar, ainda, que o pedido de suspensão não constitui modalidade de ação cautelar, eis que estas visam a salvaguarda dos efeitos práticos de futura tutela jurisdicional, ao passo que o primeiro tem por objeto a proteção de determinados interesses públicos, sendo os

4 VIANA, Juvêncio Vasconcelos. Efetividade do processo em face da fazenda pública. São Paulo: Dialética, p. 236, 2003.

5 Neste sentido, entendem Marcelo Abelha Rodrigues e Cândido Rangel Dinamarco (RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000; DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal. Revista Júris Síntese, São Paulo, janeiro-fevereiro/2002).

6 Neste sentido, entendem Marcelo Abelha Rodrigues, Juvêncio Vasconcelos Viana, Cândido Rangel Dinamarco, Cassio Scarpinella Bueno, Ellen Gracie (NOTHFLEET, Ellen Gracie. Suspensão de sentença e de liminar. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, São Paulo, ano 1, n. 2, 1998) e outros.

pressupostos de ambos inteiramente diversos, como bem reconheceu o Superior Tribunal de Justiça (STJ – MC 1754/PE – DJ DATA: 12/06/2000 PG:00077).

Do mesmo modo, também discordamos do entendimento de que o pedido de suspensão possui natureza contracautelar, por isso que sua finalidade não é a de assegurar a eficácia de decisões a serem proferidas em eventuais recursos interpostos pela parte interessada, até mesmo porque se desenvolve absolutamente independente de qualquer recurso, possuindo objetivos próprios, diversos da impugnação do conteúdo das decisões jurisdicionais.

## 6. Direito comparado

Institutos afins do objeto do presente estudo podem ser encontrados em outros ordenamentos jurídicos, os quais, à semelhança do instituto brasileiro, tem por finalidade a integridade dos interesses da coletividade, em excepcional detrimento ou mitigação dos interesses individuais. Consoante ensinam J. M. Othon Sidou<sup>7</sup>, Marcelo Abelha Rodrigues<sup>8</sup>, e Cássio Scarpinella

Bueno<sup>9</sup>, a Áustria, a Argentina, o México, a Suíça, a Costa Rica, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha possuem normas que determinam o impedimento ou a suspensão de decisões jurisdicionais incompatíveis com o interesse público.

## 7. Previsão legal

O pedido de suspensão da execução de tutelas jurisdicionais, no direito brasileiro, tem origens no direito anglo-saxão, que aqui exerceu grande influência na criação e no disciplinamento do mandado de segurança.

Surgiu em nosso ordenamento jurídico nacional juntamente com o mandado de segurança, mediante a Lei n. 191, de 16 de janeiro de 1936, razão pela qual, consoante bem destaca Marcelo Abelha Rodrigues, tem sua origem histórica atrelada a este, pois fora introduzido pela mesma norma que primeiramente disciplinou o *writ* nacional, após a sua criação pela Constituição Federal de 1934.<sup>10</sup> A propósito, observa J. M. Othon Sidou que, “*desde a instituição do mandado de segurança, já o poder de polícia judicial passou a ser peça de seu mecanismo.*”<sup>11</sup>

7 SIDOU, J. M. Othon. Do Mandado de segurança. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, p. 448, 1980.

8 RODRIGUES, Marcelo Abelha. Suspensão de segurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 72/74, 2000.

9 BUENO, Cassio Scarpinella. Liminar em mandado de segurança – Um tema com variações. 2ªed. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 215/217, 1999.

10 *Idem* viii, p. 74.

11 *Idem* vii, p. 448.

A Lei n. 191, de 16 de janeiro de 1936, contudo, não permaneceu muito tempo em vigor, sendo posteriormente revogada pelo Código de Processo Civil de 1939, que, em seu artigo 328, ao disciplinar o mandado de segurança, manteve a previsão do pedido de suspensão.

As normas do Código de Processo Civil de 1939, no que pertine ao mandado de segurança, foram posteriormente revogadas pela Lei n. 1.533, de 31 de dezembro de 1951, que reservou espaço para o pedido de suspensão em seu artigo 13.

Em seguida, o legislador nacional editou a Lei n. 4.348, de 26 de junho de 1964, sendo atualmente a norma jurídica que fundamenta o pedido de suspensão contra tutelas jurisdicionais proferidas em mandados de segurança, com as alterações implementadas pela Medida Provisória n. 2.180-35, de 24/8/2001, DOU 27/8/2001, em vigor conforme o art. 2º da EC n. 32/2001.

Em sequência, foi editada a Lei n. 8.038, de 28 de maio de 1990, que disciplina, em seu artigo 25, o pedido de suspensão contra liminares ou sentenças proferidas em mandados de segurança pelos Tribunais Regionais Federais ou Tribunais de Justiça, para apreciação pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça ou pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

## 8. Hipóteses de cabimento

A Lei n. 4.348, de 26 de junho de 1964, em seu artigo 4º, prevê a hipótese do cabimento do pedido de suspensão em face de liminares e sentenças exaradas em mandados de segurança.

As alterações implementadas pela Medida Provisória n. 2.180-35, de 24 de agosto de 2001, adicionaram novas modalidades de pedidos de suspensão, contra as decisões dos Presidentes dos Tribunais que indeferirem pedidos de suspensão, contra as decisões que concederem provimento aos agravos regimentais interpostos contra as decisões dos Presidentes dos Tribunais concessivas de pedidos de suspensão, e contra as decisões que negarem provimento aos agravos de instrumento interpostos contra as decisões que concederem provimentos cautelares ou antecipatórios.

A Lei n. 8.038, de 28 de maio de 1990, disciplina, em seu artigo 25, o pedido de suspensão contra liminares e sentenças proferidas em mandados de segurança ajuizados em única ou última instância.

Ademais, vale ressaltar que o pedido de suspensão pode ser interposto em face de decisão prolatada em juízo cível<sup>12</sup> ou criminal (STF – SS 2224/RS – MIN. MARCO

12 Neste termo incluídas todas as matérias não-penais.

AURÉLIO – DJ DATA: 21/05/2003  
PG: 00030).

## 9. Legitimidade ativa

As normas jurídicas que dispõem sobre as variadas modalidades de suspensão são unânimes, no sentido de ser conferida às pessoas jurídicas de direito público a legitimidade ativa para a propositura do pedido de suspensão dos efeitos de tutela jurisdicional em mandado de segurança. Não existem dúvidas, portanto, de que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e os Municípios podem interpor pedidos de suspensão. Do mesmo modo, também podem ajuizar o mesmo pedido as autarquias e as fundações públicas, ambas dotadas de personalidade jurídica de Direito Público.

Respeitando opiniões em contrário, entendemos descabida a propositura do pedido de suspensão por pessoas jurídicas de direito privado, mesmo atuando em litisconsórcio passivo necessário. A vedação também inclui a pessoa física, mesmo aquela investida de funções públicas ou considerada autoridade coatora. O Superior Tribunal de Justiça, aliás, já se manifestou pela impossibilidade da propositura do pedido de suspensão por pessoa jurídica de direito privado (AGSS 1031/PE – DJU 17.03.2003 – REL. MIN. NILSON NAVES; AGP 1827/RJ – DJ DATA: 22/09/2003 PG: 00248 – MIN. NILSON NAVES).

E não poderia ser diferente. Com efeito, o fato de terem que suportar os efeitos de tutelas jurisdicionais, não confere às pessoas jurídicas de Direito Privado legitimidade ativa ou interesse jurídico para a tutela de interesses públicos primários, fundamento único do pedido de suspensão. Devemos lembrar, a propósito, que o pedido de suspensão não visa à impugnação do conteúdo da decisão jurisdicional, não sendo recurso ou sucedâneo recursal, de onde se infere que o gravame ou a sucumbência da parte, por si somente, não confere legitimidade ativa para o pedido de suspensão.

A regra da impossibilidade da propositura do pedido de suspensão por pessoas jurídicas de Direito Privado, contudo, não é absoluta. Atentando para a finalidade do pedido de suspensão, a jurisprudência elasteceu a legitimidade ativa para as sociedades de economia mista e empresas públicas, entidades dotadas de personalidade jurídica de Direito Privado, apenas quando no exercício de atividades públicas ou atividades econômicas de interesse público, como assim entende o Superior Tribunal de Justiça (AGP 1621/PE – DJ DATA: 14/04/2003 – MIN. NILSON NAVES; EDAGSS 693/DF – DJ DATA: 14/08/2000 PG: 00129 – MIN. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO; RESP 50284/SP - DJ DATA: 12/06/2000 PG:00087 – MIN. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS; AGSS 632/DF – DJ DATA: 22/06/1998 PG:

00001 – MIN. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO; AGA 28249/BA – DJ DATA: 29/03/1993 PG: 05232 – MIN. GARCIA VIEIRA).

Devemos ainda considerar, que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça conferem excepcional personalidade judiciária para alguns órgãos públicos dotados de prerrogativas próprias<sup>13</sup>, conferindo-lhes legitimidade ativa para a propositura do pedido de suspensão (STF – PET 2225 AGR/GO – MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE – DJ DATA: 12/04/02 PG: 00055; STJ – AGSS 413/GO – DJ DATA: 14/04/1997 PG: 12673 – MIN. BUENO DE SOUZA).

Entendemos que o Ministério Público também possui legitimidade ativa para o ajuizamento do pedido de suspensão, em todas as modalidades, eis que dentre suas funções institucionais encontra-se a tutela dos interesses públicos primários, consoante se observa do artigo 127 da Constituição Federal.

Finalmente, devemos ressaltar que a legitimidade ativa não se restringe às partes que compõem a relação jurídico-processual em que repousa a decisão jurisdicional objeto do pedido de suspensão, eis que o terceiro prejudicado também pode ajuizá-lo.

## 10. Competência

O órgão jurisdicional competente para a apreciação do pedido de suspensão dos efeitos da execução de tutela jurisdicional é o Presidente do Tribunal competente, para a apreciação do recurso cabível contra a mesma decisão, ou seja, o Presidente do Tribunal dotado de jurisdição imediatamente superior à do órgão jurisdicional prolator da decisão objeto do pedido de suspensão. Deste modo, cabem aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, dos Tribunais de Alçada e dos Tribunais Regionais Federais o processamento e julgamento dos pedidos de suspensão interpostos contra tutelas jurisdicionais deferidas, respectivamente, por Juízes de Direito ou por Juízes Federais sob suas jurisdições.

Devemos observar que a decisão jurisdicional proferida por Juiz de Direito, no exercício de competência da Justiça Federal, deve ser objeto de suspensão perante o respectivo Tribunal Regional Federal (STJ – CC 3465/MA – DJ DATA: 01/02/1993 PG: 00423 – MIN. DEMÓCRITO REINALDO).

Ademais, é pacífico o entendimento de que as decisões jurisdicionais exaradas pelos Tribunais de

13 Nelson Nery Júnior e Rosa Maria da Andrade Nery arrolam alguns exemplos: Mesas de Câmaras Legislativas, Presidências de Tribunais, Chefias de Executivo, Ministério Público, Presidências de Comissões Autônomas (NERY JÚNIOR, Nelson. NERY, Rosa Maria de Andrade. Código de Processo Civil Comentado, São Paulo: Editora RT, p. 346, 2003).

Justiças, Tribunais de Alçada ou Tribunais Regionais Federais, sejam decisões monocráticas de seus Relatores, sejam decisões colegiadas, devem ser interpostas perante a Presidência do Superior Tribunal de Justiça, na hipótese de matéria infraconstitucional, e perante da Presidência do Supremo Tribunal Federal, na hipótese de matéria constitucional (STF – RCL 443/PI – MIN. PAULO BROSSARD – DJ DATA: 08/10/93 PG: 21011; STF – SS 260/PB – MIN. NERI DA SILVEIRA – DJ DATA: 05/05/89 PG: 07158; STJ – AGSS 32/RS – DJ DATA: 11/03/1991 PG: 02366 – MIN. ANTONIO TORREÃO BRAZ; STJ – RCL 736 / PE – DJ DATA: 10/03/2003 PG: 00076 – MIN. FELIX FISCHER).

Os pedidos de suspensão eventualmente interpostos contra decisões de Juízos Eleitorais, Juízos Militares e Juízos do Trabalho devem, a seu turno, ser direcionados, respectivamente, aos Presidentes dos Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Militares e Tribunais Regionais do Trabalho.

Contra decisões monocráticas ou colegiadas exaradas pelos Tribunais Regionais Eleitorais, Tribunais Militares e Tribunais Regionais do Trabalho, os pedidos de suspensão cabem, respectivamente, aos Presidentes do Tribunal Superior Eleitoral, Superior Tribunal Militar e Tribunal Superior do Trabalho, e contra as decisões destes Tribunais Superiores, cabem pedidos de suspensão ao Presidente do Supremo Tribunal Fede-

ral, que também detém a competência para a suspensão da execução de decisões jurisdicionais monocráticas ou colegiadas proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça.

## 11. Fundamentos

As normas jurídicas que dispõem sobre o pedido de suspensão explicitam, expressamente, que o seu ajuizamento atrela-se à sua finalidade específica, qual seja, a tutela de interesses públicos primários, impedindo-se que, dos efeitos da execução provisória da decisão jurisdicional que constitui o seu objeto, sobrevenham grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Somente a possibilidade de grave lesão à ordem, saúde, segurança e economia públicas autoriza o deferimento do pedido de suspensão, não se admitindo o seu deferimento para evitar lesões de bagatela.

A aferição da gravidade ou magnitude da lesão aos interesses públicos, outrossim, pode não se circunscrever à demanda isoladamente considerada, em que repousa a decisão objeto do pedido de suspensão, mas ao conjunto de demandas propostas ou a serem propostas, reconhecendo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e de outros Tribunais Brasileiros, a possibilidade da lesão grave decorrente do denominado efeito multiplicador (STF – SS 1492 AGR/MA – MIN. CARLOS VELLOSO –



DJ DATA: 11/10/01 PG: 00007; TRF 1ª R. – AGSS 01000017208/DF – DJU DATA: 18/06/2003 – PG: 46; TRF 4ª R. – AG-SS 2003.04.01.000017-4/PR – REL. DES. FED. TEORI ALBINO ZAVASCKI – DJU DATA: 09/04/2003 – PG: 422).

Nestes casos, doutrina Juvêncio Vasconcelos Viana, que o pedido de suspensão possui ainda o denominado efeito didático, evitando, adicionalmente, e impedindo a proliferação de semelhantes demandas judiciais.<sup>14</sup>

Devemos conceber ordem pública, para fins de suspensão de segurança, segundo o entendimento doutrinário e jurisprudencial nacionais, como a regular observância das principais normas jurídicas vigentes em nosso ordenamento jurídico, bem como o regular desenvolvimento das atividades administrativas nas diversas modalidades de atuação estatal.

É importante observar, entretanto, que a possibilidade de grave lesão à ordem pública que subsidia o pedido de suspensão, não pode ser concebida, simplesmente, como a inobservância de quaisquer normas jurídicas ou mesmo a atribuição de interpretação divergente pelos órgãos jurisdicionais às mesmas normas jurídicas, eis que estes, ao decidirem casos concretos, diariamente promovem a resolução de conflitos reais ou aparentes entre regras e/ou

princípios. A possibilidade de grave lesão à ordem pública decorre da inobservância, pelo Poder Judiciário, de normas jurídicas consideradas fundamentais de nosso ordenamento jurídico, sobre as quais não existe qualquer divergência.

O conceito de ordem pública, ademais, triparte-se, em nosso ordenamento jurídico, em consonância com a jurisprudência nacional, em ordem pública jurídico-constitucional (a regular observância das principais normas constitucionais), ordem pública jurídico-processual (a regular observância das principais normas processuais), e ordem pública administrativa (o regular desenvolvimento das atividades administrativas nas diversas modalidades de atuação estatal).

O Supremo Tribunal Federal considera violação à ordem pública, sob a modalidade ordem pública jurídico-processual, a inobservância, pelo Magistrado, de normas jurídicas fundamentais sobre processo (STF – PET 2066 AGR/SP – MIN. MARCO AURÉLIO – DJ DATA: 28/02/2003 PG: 00007).

Sobre o que deve ser entendido por ordem pública jurídico-administrativa, esclareceu José Nery da Silveira (TRF 4ª R. – SS 4.405/SP – DJU DATA: 07/12/79 – PG: 9221) que a suspensão de tutela jurisdicional pode ser concedida para assegurar

14 *Idem* iv, p. 236.

*“a normal execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas, o devido exercício das funções da administração pelas autoridades constituídas”.* (STJ – AGSS 49/BA – DJ DATA: 06/05/1991 PG:05635 – MIN. ANTÔNIO TORREÃO BRAZ; TRF 1ª R. – AGSS 01000301347/ PA – DJU DATA: 30/04/2003 – PG: 24).

A suspensão da execução de tutela jurisdicional também pode ser deferida para impedir a consumação de grave lesão à saúde pública, como, por exemplo, que a execução da tutela jurisdicional deferida possa comprometer a regular prestação dos serviços públicos de saúde, ou ainda ameaçar ou lesionar diretamente a saúde da população, nas hipóteses em que da execução da tutela jurisdicional, possa, v.g., decorrer a possibilidade da disseminação de doenças aos seres humanos, ou ainda aos animais e vegetais que com aqueles contatam ou lhes servem de alimento (STF – AGSS – MIN. OCTAVIO GALLOTTI – DJ DATA: 24/02/95 PG: 03679; STJ – AGSS 694/DF – DJ DATA: 05/10/1998 PG: 00001 – MIN. ANTONIO DE PADUA RIBEIRO; STJ – AGSS 693/DF – DJ DATA: 20/09/1999 PG: 00033 – MIN. ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO).

O terceiro pressuposto autorizador do pedido de suspensão é a manutenção da segurança pública, mediante a suspensão da execução de tutela jurisdicional capaz de gerar grave lesão ao aludido bem jurí-

dico, o qual possui proteção constitucional, nos moldes do artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal. Além disso, o artigo 144 da Constituição Federal estabelece que a segurança pública constitui dever do Estado, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, sendo primordial o seu asseguramento para a manutenção da própria vida social, de onde decorre a sua relevância para a coletividade, fundamento jurídico capaz de justificar a adoção excepcional da suspensão da execução da tutela jurisdicional deferida em seu desfavor (STJ – AGSS 450/SP – DJ DATA: 16/09/1996 PG: 33651 – MIN. BUENO DE SOUZA).

Devemos registrar, finalmente, que a suspensão pode ser deferida para a evitar grave lesão à economia pública, comprometendo, deste modo, o equilíbrio econômico-financeiro da entidade pública afetada, e, conseqüentemente, a regular execução dos serviços públicos por ela prestados. (STF – AGRSS 1806/GO – REL. MIN. CARLOS VELLOSO – DJU DATA: 11/10/2001 – PG: 00008; STF – AGSS 375/PA – DJ DATA: 21/06/1999 PG: 00067 – MIN. BUENO DE SOUZA).

## 12. Prazo para ajuizamento

Agiu bem o legislador brasileiro ao silenciar sobre o prazo para a interposição do pedido de suspensão. As normas que disciplinam o

instituto não estabelecem prazos para o seu ajuizamento pela pessoa jurídica de Direito Público. E não poderia mesmo fazê-lo.

Conforme vimos acima, o pedido de suspensão tem por fundamento o interesse público primário, considerado este detentor de supremacia perante o interesse individual, na hipótese concreta submetida à apreciação do Poder Judiciário. Ocorre que o interesse público primário nem sempre se manifesta juntamente com a prolação da tutela jurisdicional, podendo esta chegar a produzir alguns efeitos, os quais, somente numa ocasião posterior, podem resultar em lesões graves à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. Somente a pessoa jurídica de direito público, portanto, é capaz de aferir e estabelecer a necessidade do ajuizamento do pedido de suspensão e o momento adequado para a sua utilização, sendo correta, pois, a não fixação do prazo para a interposição do incidente.

Ademais, não impede a propositura do pedido de suspensão o início da produção de alguns dos efeitos da decisão jurisdicional, ressalvada a hipótese de consumação dos efeitos, eis que, nesta hipótese, a suspensão não produziria qualquer resultado prático, sendo vedada a denominada suspensão retroativa, como bem entendeu o Supremo Tribunal Federal ao apreciar a ADIN n. 2.251-2 – 23/08/2000.

### 13. Processamento

O pedido de suspensão, em qualquer das hipóteses de cabimento anteriormente elencadas, realiza-se, em geral, mediante o ajuizamento, perante o órgão jurisdicional competente, do instrumento por escrito que veicula o pedido formal, subscrito pelo representante judicial da pessoa jurídica de Direito Público interessada ou pessoa de Direito Privado a ela equiparada, e acompanhadas dos documentos que demonstram as razões fáticas e jurídicas que fundamentam o mesmo pedido.

Considerando que o pedido de suspensão se desenvolve mediante procedimento sumário e de cognição incompleta, entendemos que a parte autora deve anexar à petição inicial os documentos que comprovam a existência dos seus pressupostos, aqueles capazes de demonstrar que os efeitos da execução da tutela jurisdicional prolatada podem causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e/ou à economia públicas (STF – AGSS 1.015/SP - MIN. CARLOS VELLOSO – Clipping do DJU DATA: 24/09/1999 – Informativo n. 163 – 29/09/1999 – PG: 02)

Também sustentamos ser necessário a demonstração de que a decisão jurisdicional, objeto do pedido de suspensão, permanece juridicamente válida, ou seja, que se encontra apta à produção de efeitos, explicitando, deste modo, o seu legítimo interesse processual.

Devemos, a propósito, esclarecer que o improvimento superveniente de eventual recurso de agravo de instrumento interposto contra a decisão jurisdicional, não enseja a ausência do interesse processual do pedido de suspensão, até mesmo porque, neste caso, permanece íntegra a decisão jurisdicional e seus efeitos, sendo os institutos absolutamente diversos e independentes; o provimento superveniente do agravo de instrumento, com a reforma ou nulidade da decisão jurisdicional, outrossim, pode ocasionar a ausência do interesse processual, não porque sejam interdependentes o recurso de agravo de instrumento e o pedido de suspensão, mas porque neste caso, desaparece a própria causa de pedir do segundo, ou seja, a existência de decisão jurisdicional cujos efeitos da respectiva execução possam causar lesão ao interesse público.

Em homenagem ao princípio constitucional do contraditório, que não deve ser mitigado salvo em situações excepcionais, também não entendemos ser dispensável a ouvida da parte contrária, que deve ser citada para apresentação de defesa, respeitando-se, por aplicação analógica, os prazos para contestação previstos no Código de Processo Civil. Sobre o prazo para defesa, aliás, entendemos incompatível com o próprio princípio constitucional do contraditório, o prazo de cinco dias fixado na Lei n. 8.038/90, conside-

rando-se a impossibilidade fática de elaboração da peça de defesa e coleta das respectivas provas.

Devemos observar, ademais, que a referida providência, além de obrigatória em face da norma constitucional, faz-se necessária por ocasião da própria apreciação do pedido de suspensão, eis que neste momento o Julgador realiza a ponderação dos interesses em conflito, prestigiando ou não o interesse público em face do interesse individual, que deve, portanto, ser previamente objeto de conhecimento pelo aludido órgão jurisdicional.

Sob esta óptica, concebemos incorreto o entendimento de que os Presidentes dos Tribunais devem analisar, unicamente, a presença ou não dos pressupostos elencados nas normas, a possibilidade de lesão grave à ordem, saúde, segurança, e economia públicas, afastando quaisquer considerações sobre a demanda, eis que não se faz possível qualquer ponderação de interesses sem que estes estejam sob o conhecimento do órgão do Poder Judiciário.

Além disso, a ouvida da parte contrária pode funcionar como barreira à interposição de pedidos de suspensão fundados em falsas razões de interesse público, podendo aquela fornecer ao Julgador elementos importantes para a justa apreciação da demanda.

O atendimento ao princípio do contraditório, ademais, não impede a apreciação liminar do pedido

de suspensão, *inaudita altera pars*, sem a previa ouvida da parte contrária, que pode realizar-se em ocasião posterior, posto que, neste caso, considerado situação excepcional, verifica-se a urgente necessidade da medida, sob pena de periclitção iminente dos bens jurídicos coletivos que se busca tutelar. A apreciação liminar do pedido de suspensão, muito embora seja legalmente prevista somente para as hipóteses da Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992, pode e deve ser adotada em todos os casos, eis que, fundada no poder cautelar geral do Julgador, tem por finalidade evitar a consumação iminente de lesão irreversível aos bens jurídicos coletivos objeto do pedido de suspensão.

#### 14. Decisão que aprecia o pedido

A decisão que aprecia o pedido de suspensão, muito embora tenha conteúdo predominantemente político, não pode deixar de ser considerada decisão jurisdicional.<sup>15</sup>

Com efeito, devemos considerar superada qualquer concepção de que a decisão em alusão constitui

ato administrativo discricionário fundado em razões de conveniência e oportunidade<sup>16</sup>, ou mesmo ato político. A decisão que aprecia o pedido de suspensão, mormente possua conteúdo predominantemente político, deve ser efetivamente considerada ato jurisdicional, submetendo-se à necessária fundamentação, aos efeitos da coisa julgada e aos recursos legalmente previstos, dentre outras características próprias das decisões jurisdicionais. Além disso, em homenagem ao princípio da separação dos poderes estatais, não podemos admitir senão que uma decisão jurisdicional possa determinar a suspensão dos efeitos da execução de outra decisão jurisdicional. Considerando que a decisão que aprecia o pedido de suspensão possui natureza jurisdicional, sujeitando-se, inclusive, aos efeitos da coisa julgada, manifestou-se o Superior Tribunal de Justiça (STJ – RESP 126586/SP – DJ DATA: 30/03/1998 PG: 00013 – MIN. JOSÉ DELGADO; STJ – MS 7029/DF – DJ DATA: 14/10/2002 PG: 00178 – MIN. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA).

15 Neste sentido, Marcelo Abelha Rodrigues: “(...) a medida tomada pelo Presidente do Tribunal depende de provocação pelo legitimado e possui inquestionável natureza jurisdicional.” (*Idem* viii, p. 97).

16 Segundo entende Hely Lopes Meirelles, “a lei impõe ao Presidente do Tribunal o dever de motivar o despacho cassatório de modo a evidenciar as razões que justificam e legitimam o ato, mas fica ao seu alto critério a valoração da conveniência e oportunidade da suspensão”. (MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, *habeas data*, ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental. São Paulo: Malheiros, p. 84, 2002).

Entendemos que a decisão jurisdicional que aprecia o pedido de suspensão não pode cingir-se à mera análise dos pressupostos elencados nas normas jurídicas de regência, abstraindo, deste modo, quaisquer considerações sobre as questões meritórias da demanda. Ousamos, portanto, discordar do entendimento de vários doutrinadores brasileiros, bem como da maioria dos Ministros do Supremo Tribunal de Justiça e do Superior Tribunal de Justiça (STF – AGSS 1015/SP – REL. MIN. CARLOS VELLOSO – Clipping do DJU DATA: 24/9/1999 – Informativo n. 163 – 29/09/1999 – PG: 02; STJ – AGP 1354/AL – REL. MIN. PAULO COSTA LEITE – DJU DATA 14/04/2003; STJ – RESP 143697/PR – DJ DATA: 08/06/1998 PG: 00026 – MIN. GARCIA VIEIRA; STJ – AGSS 523/RS – DJ DATA: 14/04/1997 PG: 12673 – MIN. BUENO DE SOUZA; STJ – AGSS 602/CE – DJ DATA: 14/12/1998 PG: 00079 – MIN. ANTONIO DE PADUA RIBEIRO; STJ – AGSS 1061/GO – DJ DATA: 14/04/2003 PG: 00168 – MIN. NILSON NAVES; STJ – AGP 1354/AL – DJ DATA: 14/04/2003 PG: 00165 – MIN. PAULO COSTA LEITE).

Discordamos das manifestações acima enumeradas, porque os Presidentes dos Tribunais não devem verificar unicamente a possibilidade de configuração ou não de lesão à ordem, à saúde, à segurança e/ou

à economia públicas, pois somente a análise das questões meritórias permite ao Julgador a realização da ponderação dos interesses em conflito, prestigiando ou não o interesse público em face do interesse individual, que deve, portanto, ser previamente objeto de conhecimento pelo aludido órgão jurisdicional.

Também neste sentido, e após analisar o Direito Comparado, entende Cassio Scarpinella Bueno que, “*o que se pode extrair do direito comparado é que as normas que restringem a eficácia da ação de amparo símiles ao comando do art. 4º da Lei n. 4.348/64 (e, entre nós, do mandado de segurança) somente poderão ter alguma valia a partir do exame de cada caso concreto e do necessário (e indeclinável) sopesamento dos valores postos em discussão pelo magistrado, motivando, amplamente, as circunstâncias pelas quais entende que, na hipótese, deva prevalecer o interesse público sobre o privado.*”<sup>17</sup>

Dizemos isto, porque entendemos que os direitos individuais realmente podem ser relativizados para a manutenção da integridade de bens jurídicos de toda a coletividade, mas esta relativização somente pode operar-se mediante a aplicação do princípio da proporcionalidade, que impõe a utilização do Direito como instrumento de “racionaliza-

17 *Idem* ix, p. 217.

ção do poder”, na busca da “*submissão do Estado e do poder à razão*” e “*não da razão ao poder*.”<sup>18</sup>

Sob este prisma, e para a aplicação do princípio da proporcionalidade, portanto, os Presidentes dos Tribunais devem analisar as razões fáticas e jurídicas em sua integralidade, sendo insuficiente, para a completa visualização dos interesses em conflito, a simples verificação da presença ou não dos pressupostos elencados nas normas.

Somente neste aspecto, concordamos com o entendimento do Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, ao considerar “*delibação cabível e necessária*” a análise do mérito do processo principal (STF – AGSS 1149/PE – MIN. SEPULVEDA PERTENCE – DJ DATA: 09/05/97 PG: 18138).

Ademais, consoante exige o artigo 93, inciso IX da Constituição Federal, a decisão jurisdicional que aprecia o pedido de suspensão deve conter fundamentação clara e específica, sendo insuficientes meras afirmações abstratas de que, por exemplo, a situação fática apresentada evidencia ou não evidencia a presença de qualquer dos fundamentos do pedido, ou seja, a possibilidade de lesão à ordem, à segurança, à saúde e/ou à economia pública. Corre-

to, portanto, está Hely Lopes Meirelles<sup>19</sup>, ao afirmar que “*a lei impõe ao Presidente do Tribunal o dever de motivar o despacho cassatório de modo a evidenciar as razões que justificam e legitimam o ato*”.

Se concessiva do pedido de suspensão, a decisão do Presidente do Tribunal deve explicitar as razões pelas quais assim decidiu, esclarecendo qual dos bens jurídicos coletivos tutelados pelas normas poderia ser atingido pela execução da tutela, e como e quando isto se verificaria. Além disso, deve ainda demonstrar que na hipótese concreta o interesse coletivo deve sobrepujar-se ao interesse individual, operação esta decorrente do sopesamento dos interesses em conflito mediante a utilização do princípio da proporcionalidade.

A decisão que concede o pedido de suspensão tem conteúdo específico, restando impossibilitada a automática extensão dos seus efeitos para outros provimentos jurisdicionais. Entendemos, portanto, que a decisão que concede a suspensão da execução de tutela de urgência, não pode ter os seus efeitos instantaneamente estendidos para atingir a execução da posterior sentença ou acórdão exarados no mesmo processo.

18 MORAES, Germana de Oliveira. Controle Jurisdicional da Administração Pública. São Paulo: Dialética, p. 185, 1999.

19 *Idem* xvi, p. 84.

Deste modo, se após o deferimento do pedido de suspensão da tutela de urgência advier sentença ou acórdão, deve a pessoa jurídica de direito público requerer o aditamento do pedido, submetendo-o ao crivo do órgão competente do Poder Judiciário.

### 15. Efeitos da decisão que concede o pedido

Desde a criação do pedido de suspensão muito se discutiu a respeito dos efeitos da decisão do Presidente do Tribunal que a concede.

Destaque-se, inicialmente, que a suspensão dos efeitos de decisão jurisdicional deferida contra o Poder Público não suspende nem interrompe o prazo para o ajuizamento dos recursos ou sucedâneos recursais legalmente previstos.

A decisão que acolhe o pedido de suspensão, como o seu próprio termo esclarece, impõe a suspensão dos efeitos da execução de tutela jurisdicional, o que importa, nas palavras de De Plácido e Silva, *“numa paralisação, ou na cessação temporária, ou por tempo determinado, de uma atividade, ou de um procedimento.”*<sup>20</sup> A suspensão, pois, paralisa temporariamente a produção dos efeitos decorrentes da execução provisória da tutela jurisdicional deferida contra os interesses do Poder Público.

Considerando que a decisão que concede o pedido de suspensão determina a paralisação dos efeitos da execução de tutela jurisdicional, não entendemos que essa tenha, mesmo excepcionalmente, o conteúdo positivo, para, por exemplo, conceder tutelas jurisdicionais indeferidas ou restabelecer tutelas jurisdicionais revogadas, eis que estas providências não se encontram inseridas nas hipóteses previstas nas normas jurídicas que disciplinam o instituto.

Sobre os efeitos da suspensão no tempo, prevalece o entendimento de que esta vigora até o trânsito em julgado da decisão meritória, restabelecendo-se, com este, a possibilidade de execução da decisão jurisdicional, execução definitiva, de modo automático, ou seja, independentemente de qualquer manifestação do Poder Judiciário.

A mesma regra também se aplica, nas hipóteses de deferimento da suspensão das tutelas cautelares ou antecipatórias, desde que o conteúdo destas seja coincidente, total ou parcialmente, com o da tutela meritória, sendo esta mera confirmação das primeiras. Em outros termos, a suspensão da tutela cautelar ou antecipatória produz efeitos até o trânsito em julgado da tutela meritória delas ratificatória, o que tem

20 SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. Volume IV. Rio de Janeiro: Forense, p. 16, 1960.



sido alvo de veementes críticas da doutrina.<sup>21</sup>

O denominado efeito ultra-ativo da suspensão da tutela cautelar ou antecipatória, embora tenha sido legalmente previsto somente no § 9º da Lei n. 8.437/92, também deve ser aplicado às demais modalidades de suspensão, consoante entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Sobre a matéria, recentemente, editou o Supremo Tribunal Federal a Súmula n. 626, que assim dispõe: *“a suspensão da liminar em mandado de segurança, salvo determinação em contrário da decisão que a deferir, vigorará até o trânsito em julgado da decisão definitiva de concessão da segurança ou, havendo recurso, até a sua manutenção pelo Supremo Tribunal Federal, desde que o objeto da liminar deferida coincida, total ou parcialmente, com o da impetração.”* Ademais, neste sentido, também se manifestou o Superior Tribunal de Justiça (STJ – AGSS 60/PA – DJ DATA: 05/08/1991 PG: 09964 – MIN. ANTÔNIO TORREÃO BRAZ).

Em hipóteses diversas da acima ventilada, porém, prevalece a regra geral de que a decisão que concede o pedido de suspensão tem conteú-

do específico, restando impossibilitada a automática extensão dos seus efeitos para outros provimentos jurisdicionais. Aliás, entendemos ainda, que os efeitos da decisão que determina a suspensão, somente perduram enquanto juridicamente existente a respectiva tutela jurisdicional objeto do pedido de suspensão. Deste modo, se a aludida tutela jurisdicional desaparece, seja por sua caducidade, revogação, reforma, ou extinção da ação sem julgamento do mérito, os efeitos da suspensão restariam cessados, eis que não se suspende o que não mais existe juridicamente.

Finalmente, entendemos, com esteio, inclusive, na aludida Súmula n. 626 do STF, que os efeitos da decisão jurisdicional que determina a suspensão dos efeitos da execução de tutela jurisdicional, aqui estudada, prevalecem sobre os efeitos do julgamento improcedente do recurso de agravo de instrumento interposto contra a mesma decisão. Ou seja, se a parte interessada interpõe recurso de agravo de instrumento, visando à reforma da decisão objeto do pedido de suspensão, a manutenção desta decisão pelo agravo de instrumento não interfere nos efeitos da mesma suspensão.

21 O denominado efeito ultra-ativo da suspensão de tutela jurisdicional tem sido veementemente criticado pela doutrina de Marcelo Abelha Rodrigues, Juvêncio Vasconcelos Viana, Pedro dos Santos Barcelos (BARCELOS, Pedro dos Santos. Medidas liminares em mandado de segurança. Suspensão de execução de medida liminar. Suspensão de execução de sentença. Medidas Cautelares. Revista dos Tribunais, janeiro/1991), Cássio Scarpinella Bueno, Ellen Gracie Northfleet e outros.

Somente o julgamento procedente do agravo de instrumento geraria efeitos sobre a suspensão, eis que, nesta hipótese, a sua reforma ou nulidade da decisão implicaria a cessação dos efeitos da suspensão.

## 16. Recursos cabíveis

O recurso tipicamente cabível contra as decisões que apreciam pedidos de suspensão dos efeitos da execução de tutelas deferidas contra os interesses do Poder Público é o agravo regimental, previsto nas respectivas normas de regência, bem como nos Regimentos Internos dos Tribunais Brasileiros, com algumas especificidades.

A Lei n. 4.348, de 26 de junho de 1964, prevê o cabimento do agravo regimental somente contra a decisão que concede o pedido de suspensão, no prazo de dez dias, contados da publicação do ato, devendo-se observar que, sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula n. 506: *“O agravo a que se refere o art. 4º, da Lei n. 4.348, de 26.06.1964, cabe, somente, do despacho do Presidente do Supremo Tribunal Federal que defere a suspensão da liminar, em mandado de segurança; não do que a denega”*.

A Lei n. 8.038, de 28/5/1990, do mesmo modo, somente prevê o cabimento do agravo regimental con-

tra a decisão que conceder a suspensão, no prazo de cinco dias.

Relativamente aos prazos para a interposição do agravo regimental, deve ser esclarecido, face a possível existência de disparidade entre o prazo fixado na norma de regência do pedido de suspensão e o prazo fixado no Regimento Interno dos Tribunais competentes para sua apreciação, que deve prevalecer a observância do primeiro, pois a norma especial derroga a norma geral no que for com esta incompatível.

Devemos concluir, portanto, que o agravo regimental interposto contra decisão monocrática de Relator do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, deferitória de liminar em mandado de segurança de competência originária destes órgãos jurisdicionais, deve ser ajuizado no prazo de 10 dias, e não no prazo de 5 dias, previsto nos artigos 317 e 258 dos seus respectivos Regimentos Internos.<sup>22</sup>

Partindo do pressuposto de que a decisão que aprecia o pedido de suspensão possui natureza jurisdicional, admitimos a propositura de embargos de declaração, recurso previsto no artigo 535 do Código de Processo Civil, quando a mesma decisão contenha obscuridade ou contradição, ou tenha omitido ponto sobre o qual devia pronunciar-se

22 Neste sentido, entende Cássio Scarpinella Bueno (*Idem* ix, p. 253), que o prazo para o ajuizamento do recurso de agravo regimental deve ser o mais benéfico, de 10 dias.

o Presidente do Tribunal, a ser interposto no prazo de cinco dias.

A doutrina e a jurisprudência não consideram cabíveis os recursos especial e extraordinário contra as decisões que apreciam os pedidos de suspensão, por considerar que a apreciação dos mesmos exigiria nova análise das provas carreadas aos autos, o que não se permitiria face o conteúdo da Súmula n. 279 do Supremo Tribunal Federal<sup>23</sup> e da Súmula n. 7 do Superior Tribunal de Justiça.<sup>24</sup> Entretanto, desde que rigorosamente atendidos os estreitos pressupostos de admissibilidade dos aludidos recursos excepcionais, não podemos deixar de considerá-los cabíveis contra as decisões jurisdicionais que apreciam os pedidos de suspensão, como, aliás, neste sentido entendeu o próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ – AGRMC 4053/RS – REL. MIN. PAULO MEDINA – DJU DATA: 12/11/2001 – PG: 00130).

Por fim, a reclamação prevista na Constituição Federal, em seus artigos 102, inciso I, alínea I, e 105, inciso I, alínea f, perante o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, pode ser ajuizada em virtude de decisão que aprecia pedido de suspensão sem a observância das competências jurisdicionais dos referidos órgãos jurisdici-

cionais, para “a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões”.

## 17. Conclusões

As pessoas jurídicas de Direito Público, na tutela dos interesses públicos primários, podem postular judicialmente a suspensão dos efeitos da execução de tutelas jurisdicionais deferidas em mandados de segurança. A doutrina, entretanto, mormente a relevância da matéria, não tem prestigiado o seu estudo, permanecendo nebulosos diversos aspectos a ela atinentes, todos imprescindíveis à sua operacionalização.

A suspensão dos efeitos da execução de tutelas jurisdicionais deferidas em mandados de segurança, instituto previsto nas Leis n. 4.348/64 e n. 8.038/90, deve ser conceituada como o provimento jurisdicional deferido pelos Presidentes dos Tribunais nacionais, mediante prévia postulação formalizada por pessoa jurídica de Direito Público ou pessoa jurídica de Direito Privado a ela equiparada, que determina a paralisação ou cessação temporária dos efeitos normais decorrentes da execução provisória de tutelas cautelares, tutelas antecipadas ou sentenças, nos casos legalmente previstos, quando estas possam causar grave

23 Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.

24 Pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.

lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

O instituto em análise colima a proteção de interesses públicos primários, mediante a prevenção da verificação de graves lesões aos interesses próprios da coletividade, dentre os quais aqueles identificados na maioria das normas que regem a matéria.

A natureza jurídico-material do instituto deve ser concebida como o exercício jurisdicional do Poder de Polícia do Estado, como mecanismo de aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

O pedido de suspensão da execução dos efeitos de tutelas jurisdicionais possui natureza jurídico-processual de incidente processual, eis que se trata de questão jurídico-processual superveniente e acessória, que surge durante o curso do processo, exigindo manifestação jurisdicional, cujos efeitos necessariamente sobre este se projetam. Somente pode ser interposto quando ainda pendente a resolução definitiva da demanda, ou seja, quando ainda não verificado o trânsito em julgado da decisão meritória.

Não possui o pedido de suspensão natureza jurídico-processual de recurso ou de sucedâneo recursal, eis que diversos dos elementos essenciais destes caracterizadores não se fazem presentes. Além disso, não constitui modalidade de

ação cautelar ou contracautelar, eis que não objetiva a salvaguarda dos efeitos práticos de futura tutela jurisdicional.

Institutos afins do objeto do presente estudo podem ser encontrados em outros ordenamentos jurídicos, como os da Áustria, da Argentina, do México, da Suíça, da Costa Rica, dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, os quais, à semelhança do instituto brasileiro, têm por finalidade a integridade dos interesses da coletividade, em excepcional detrimento ou mitigação dos interesses individuais.

No direito brasileiro, tem origens no direito anglo-saxão, que aqui exerceu grande influência na criação e no disciplinamento do mandado de segurança. Surgiu em nosso ordenamento jurídico nacional juntamente com o mandado de segurança, mediante a Lei n. 191, de 16 de janeiro de 1936, integrando posteriores e sucessivas normas jurídicas, como o Código de Processo Civil de 1939, a Lei n. 1.533, de 31 de dezembro de 1951, e a Lei n. 4.348, de 26 de junho de 1964.

Podem interpor pedidos de suspensão as pessoas jurídicas de Direito Público (União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios e respectivas autarquias e fundações públicas); sociedades de economia mista e empresas públicas, quando no exercício de atividades públicas ou atividades econômicas

de interesse público; órgãos públicos dotados de excepcional personalidade judiciária, quando na defesa de prerrogativas próprias; e o Ministério Público.

O órgão jurisdicional competente para a apreciação do pedido de suspensão dos efeitos da execução de tutela jurisdicional é o Presidente do Tribunal competente, para a apreciação do recurso cabível contra a mesma decisão, ou seja, o Presidente do Tribunal dotado de jurisdição imediatamente superior à do órgão jurisdicional prolator da decisão, objeto do pedido de suspensão.

O pedido de suspensão tem por fundamento a tutela de interesses públicos primários, impedindo-se que dos efeitos da execução provisória da decisão jurisdicional, que constitui o seu objeto, possa decorrer grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Nenhuma das normas que disciplinam o instituto estabelece prazos para o seu ajuizamento, eis que somente o seu legitimado ativo pode estabelecer a necessidade do ajuizamento do pedido de suspensão e o momento adequado para a sua utilização.

O pedido de suspensão, em qualquer das hipóteses de cabimento, realiza-se mediante o ajuizamento, perante o órgão jurisdicional competente, do instrumento por escri-

to que veicula o pedido formal, subscrito pelo representante judicial da pessoa jurídica de Direito Público interessada ou pessoa de Direito Privado a ela equiparada, e acompanhadas dos documentos que demonstram as razões fáticas e jurídicas que fundamentam o mesmo pedido.

A decisão que aprecia o pedido de suspensão, ainda que tenha conteúdo predominantemente político, deve ser considerada ato jurisdicional, submetendo-se à necessária fundamentação, aos efeitos da coisa julgada e aos recursos legalmente previstos, dentre outras características próprias das decisões jurisdicionais.

Os Presidentes dos Tribunais não devem verificar unicamente a possibilidade de configuração ou não de lesão à ordem, à saúde, à segurança e/ou à economia públicas, pois somente a análise das questões meritórias permite ao Julgador a realização da ponderação dos interesses em conflito, prestigiando ou não o interesse público em face do interesse individual. Isto, porque os direitos individuais realmente podem ser relativizados para a manutenção da integridade de bens jurídicos de toda a coletividade, mas esta relativização somente pode operar-se mediante a aplicação do princípio da proporcionalidade.

A suspensão paralisa temporariamente a produção dos efeitos de-

correntes da execução provisória da tutela jurisdicional deferida contra os interesses do Poder Público.

Sobre os efeitos da suspensão no tempo, prevalece o entendimento de que estes vigoram até o trânsito em julgado da decisão meritória, quando então se restabelece a possibilidade de execução da decisão jurisdicional, execução definitiva, de modo automático, ou seja, independentemente de qualquer manifestação do Poder Judiciário. A mesma regra tam-

bém se aplica, nas hipóteses de deferimento da suspensão das tutelas cautelares ou antecipatórias, desde que o conteúdo destas seja coincidente, total ou parcialmente, com o conteúdo da tutela meritória, sendo esta mera confirmação das primeiras.

Os recursos cabíveis contra as decisões que apreciam pedidos de suspensão são: o agravo regimental, os embargos de declaração, os recursos especial e extraordinário; e a reclamação.